

## Lausunto

9.12.2024

VN/17593/2024  
VN/17593/2024-OM-124

## Oikeusministeriön lausunto hallituksen esityksen luonnoksesta; EU:n tekoälyasetuksen kansallinen täytäntöönpano

### 1. lakiehdotus: Laki eräiden tekoälyjärjestelmien valvonnasta

#### *Tekoälyjärjestelmien käytöstä ja suhteesta perus- ja ihmisoikeuksiin*

Luonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa arvioidaan esityksen olevan merkityksellinen perustuslain 2 §:n 3 momentin, 6 §, 7 §, 10 §, 15 §, 18 §, 21 §, 80 §, 119 § ja 124 §:n kannalta. Lisäksi esitysluonnoksessa on arvioitu ehdotetun sääntelyn suhdetta PL 120 §:ään. Esityksen suhdetta PL 7 §:ään ei ole käsitelty, vaikka ehdotuksen on arvioitu olevan säännöksen kannalta merkityksellinen. Ehdotettu sääntely on merkityksellistä lisäksi rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta (PL 8 §).

Perusteluissa todetaan sääntelyn muodostavan kokonaisuuden, joka turvaisi henkilöiden perusoikeuksien toteutumisen tekoälyasetuksen tarkoituksen mukaisesti. Perustuslakivaliokunta on tekoälyasetuksen ehdotuksesta annettua U-kirjelmää käsitelleessään korostanut, että perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten näkökulmasta keskeisimmät ongelmat tekoälyn käytössä ja sen sääntelyssä liittyvät erityisesti yhdenvertaisuuteen ja syrjinnän kieltoihin sekä oikeusturvaan (PeVL 37/2021 vp, kohta 15). Valiokunta on luonnehtinut tekoälyasetusta ilmeisen perus- ja ihmisoikeusherkäksi sääntelyksi. (PeVL 4/2023 vp, kohta 8)

Suhdetta perustuslakiin tarkastellaan luonnoksessa tekoälyjärjestelmiä tarjoavien, maahan-tuovien, jakelijoiden ja käyttöönottajien näkökulmasta, sillä luonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi tekoälyasetuksen edellyttämistä valvontatoimivaltuuksista sekä seuraamuksista. Niin tekoälyasetuksessa kuin ehdotetussa laissa on keskeisesti kyse markkinavalvonnasta. Lisäksi asetus ilmeisesti tyhjentävästi edellyttää, että asetuksen valvontaan sovelletaan markkinavalvonta-asetusta. Kuitenkin kun otetaan huomioon sääntelyn keskeinen yhteys merkittäviin perus- ja ihmisoikeuksiin, olisi perusteltua selkeästi tunnistaa ja ilmaista se, minkä vuoksi ehdotetussa sääntelyssä ei kuitenkaan arvioida olevan kyse sääntelyn suhteesta erityisesti henkilöiden yhdenvertaisuuteen, syrjinnän kieltoon sekä oikeusturvaan.

Edelleen on syytä huomata, että valiokunta on pitänyt tärkeänä, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. PeVL 25/2005 vp). On syytä panna merkille, että perus- ja ihmisoikeudet tässä

Postiosoite  
Postadress  
Postal Address  
Oikeusministeriö

Käyntiosoite  
Besöksadress  
Office

Puhelin  
Telefon  
Telephone

Faksi  
Fax  
Fax

s-posti, internet  
e-post, internet  
e-mail, internet

PL 25  
00023 Valtioneuvosto

Eteläesplanadi 10  
Helsinki

0295 16001  
+358 295 16001

09 1606 7730  
+358 9 1606 7730

kirjaamo.om@gov.fi  
oikeusministerio.fi

yhteydessä eivät merkitse ainoastaan elinkeinonharjoittajien oikeuksia, joita käsitellään sääntämisyjärjestysperusteluissa, vaan ehdotettujen kansalliseen liikkumavaraan kuuluvien ratkaisujen tulee ottaa huomioon myös tekoälyjärjestelmien kohteiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen, jotka muodostavat tässä yhteydessä sääntelyn ration ja rajoitusten hyväksyttävän syyn.

Kansallisen liikkumavaran osalta on tärkeää, että esityksestä saa selkeästi kuvan siitä, mahdollistaako asetus, että kansallisesti säädettäisiin myös muunlaisesta valvonnasta kuin toimijoita koskevasta markkinavalvonnasta. Perustuslakivaliokunta on arvioinut aiemmin, että ehdotettu tekoälyasetus vaikuttaa tulevaisuuden yhteiskuntaan perustavanlaatuisella tavalla, eikä sitä voi pitää yksin tuoteturvallisuutta koskevana lainsäädäntönä. Valiokunta painotti, että tekoälyasetuksen oikeusvaikutukset ovat perusoikeusjärjestelmän kannalta tuolloin arvioidussa kirjelmässäkin kuvatuin tavoin erittäin merkittäviä (PeVL 37/2021 vp, kappale 8).

### **Suhde muuhun lainsäädäntöön**

Lain 2 §:n 2 momentissa säädettäisiin: Markkinavalvontaviranomaisten toimivallasta, markkinavalvonta-asetuksen 25–28 artiklan mukaisesta ulkorajavalvonnasta ja muutoksenhausta markkinavalvontaviranomaisten päätöksiin säädetään eräiden tuotteiden markkinavalvonnasta annetussa laissa (1137/2016), jäljempänä markkinavalvontalaki.

Informatiivinen viittaus markkinavalvontalakiin sinänsä vaikuttaa tarpeelliselta ja sääntelyä selkeyttävältä. Toisin kuin viittauksessa todetaan, muutoksenhausta ehdotetaan säädettäväksi kuitenkin myös 1. lakiehdotuksessa. Viittausta voisi täsmentää näiltä osin. Samalla on syytä tarkastella, onko tarvetta säätää uhkasakkoa koskevasta muutoksenhausta 1. lakiehdotuksessa (toimivalta perustuu markkinavalvontalakiin, jossa säädetään myös muutoksenhausta uhkasakon asettamis- ja tuomitsemispäätöksiin).

### **Toimivaltaiset viranomaiset**

Toimivaltaisista markkinavalvontaviranomaisista säädettäisiin ehdotuksen 2 luvussa. Suuririskisten tekoälyjärjestelmien toimivaltaiset markkinavalvontaviranomaiset luettelaa 3 §:ssä. Tekoälyasetuksen noudattamista valvovia toimivaltaisia viranomaisia, jotka määrittäisivät keskeisesti nykyisten tuotteita koskevien toimivaltuuksiensa mukaan, olisi ilmeisesti yhteensä 12. Asetuksen valvontajärjestelmä olisi siten hyvin hajautettu, mikä asettaa erityisiä vaatimuksia esimerkiksi soveltamiskäytännön yhtenäisyydelle sekä toimivaltarajojen selkeydelle. Luonnoksessa on esitetty nykyisestä ja nyt edellytetystä markkinavalvontajärjestelmästä johtuvat perusteet näin hajautetulle ja useita toimivaltaisia viranomaisia kattavalle järjestelmälle. Keskeistä on, että tällaisessa järjestelmässä pyritään yhdenmukaiseen ja tehokkaaseen viranomaistoimintaan huomioiden erityisesti perustuslain 21 §:stä sekä 6 §:stä johtuvat vaatimukset sekä luomaan näitä edistäviä järjestelmiä (kuten ehdotettu yhteinen seuraamuskollegio).

Toimivaltaisia viranomaisia koskevaa sääntelyä olisi asianmukaista lakiteknisesti yhdenmukaistaa. Nyt luonnoksessa on säädetty mm. ”Liikenne- ja viestintävirasto valvoo markkinavalvontaviranomaisena” (5 §), –”markkinavalvontaviranomainen on...” (3 §), ”Liikenne- ja viestintävirasto toimii - - yhteispisteenä” (6 §), ”valvojana toimivat” (3 §). Perusteluiden valossa ei ilmene, onko erilaisille muotoiluille jokin syy tai haetaanko niillä toisistaan poikkeavaa sisältöä.

Esityksen pääasiallinen sisältö -tekstissä todetaan: ”Ehdotetussa laissa nimettäisiin riippumattomat kansalliset toimivaltaiset viranomaiset.” Epäselväksi jää, mikä tämä riippumattomuusvaatimus on ja edellyttääkö asetus erityistä riippumattomuutta. Erityinen riippumattomuusvaatimus ei kuitenkaan ilmene säädöstasolta eikä tällaista riippumattomuusvaatimusta ole myöskään luonnoksessa perusteltu.

Ehdotuksen 6 §:n 2 momentissa säädettäisiin yhteispisteen tehtävänä olevan yhteydenpito ”EU:n yhteistyöelimiin ja muihin asetuksen nojalla toimivaltaisiin viranomaisiin EU-jäsenvaltioissa.” Perusteluissa viitataan kuitenkin jäsenvaltioiden toimivaltaisiin viranomaisiin. Nämä eivät liene toimivaltaisia pykälässä viitatulla tavalla asetuksen nojalla.

#### *Kela ja eduskunnan valitsevat valtuutetut*

Kansaneläkelaitoksen osalta suuririskisten tekoälyjärjestelmien valvojana ”toimivat eduskunnan valitsevat valtuutetut” (3 §). Perustuslain 36 §:n 1 momentin mukaan eduskunta valitsee valtuutetut valvomaan Kansaneläkelaitoksen hallintoa ja toimintaa. Valtuutetut ovat istuvia kansanedustajia.

Ehdotetussa laissa vaikutetaan omaksuttavan ratkaisu, jossa valtuutetut ymmärretään toimeenpaneavaksi viranomaiseksi. Ehdotus merkitsisi käytännössä siis sitä, että eduskunnan valitsevat valtuutetut toimisivat markkinavalvontaviranomaisina: määräisivät seuraamusmaksuja, esittelisivät seuraamusmaksuasioita kollegiolle, tekisivät tarkastuksia sekä erilaisia kieltopäätöksiä. Ehdotusta eduskunnan valitsemien valtuutettujen toimimisesta tekoälyasetusta valvovina markkinavalvontaviranomaisina ei selkeästi ole pohdittu eikä valtuutettujen hallintoviranomaisista poikkeavaa asemaa hahmotettu. Ehdotusta on välttämätöntä muuttaa jatkovalmistelussa.

#### **Ilmoitettua laitosta koskeva sääntely**

Toimivaltainen ilmoittamisesta vastaava viranomainen nimeäisi 9 §:n 1 momentin mukaan vaatimustenmukaisuuden arviointilaitoksen ilmoitetuksi laitokseksi. Nimeämisen edellytyksistä säädetään tekoälyasetuksen 30 artiklassa. Säännöksen perusteella jää epäselväksi arviointilaitoksen nimeämismenettely (erit. asian vireilletulo hakemuksesta). Lisäksi pykälän artiklaviittaus jää jossain määrin epäselväksi: Ilmoitettuja laitoksia koskevista vaatimuksista säädetään 31 artiklassa, eikä 30 artiklassa, kuten pykälässä todetaan. Viitatussa 30 artiklassa säädetään ilmoittamisesta vastaavien viranomaisten velvollisuuksista sekä vastalauseiden esittämisestä. Vähintäänkin perusteluissa olisi syytä viitata hakemusmenettelyn osalta 29 artiklaan, jotta kokonaisuus muodostuisi selkeäksi.

Pykälän 2 momentissa on ilmeisesti ollut tarkoitus säätää siitä, että Turvallisuus- ja kemikaaliviraston akkreditointiyksikkö on 29 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu kansallinen akkreditointielin (vrt. lisäksi laki vaatimustenmukaisuuden arviointipalvelujen pätevyyden toteamisesta, jossa ei viitata akkreditointipalveluun). Jatkovalmistelussa voisi tarkastella, olisiko tämän tyyppinen muotoilu omiaan selkeyttämään säännöstä, jolloin se myös selkeämmin vastaisi perusteluissa mainittua.

#### *Alihankinta ja virkavastuu*

Luonnoksen 10 §:ssä säädettäisiin ilmoitetun laitoksen tai sen käyttämän alihankkijan julkista hallintotehtävää hoitavaan henkilöön sovellettavasta virkavastuusta. Säännöstä on syytä tarkastella PL 124 §:n asettamien reunaehtojen valossa:

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle lailla tai lain nojalla. Luonnoksessa on arvioitu, että ilmoitetun laitoksen tehtävä arvioida tekoälyjärjestelmän vaatimustenmukaisuutta on luonteeltaan julkinen hallintotehtävä. Ehdotetun 10 §:n perusteluissa todetaan: ”Tekoälyasetuksen 33 artiklassa säädettäisiin ilmoitetun laitoksen mahdollisuudesta antaa tietyt vaatimustenmukaisuuden arviointiin liittyvät tehtävät alihankintaan tai käyttää tytäryhtiötä.” Viitatussa artiklassa kuitenkin säädetään ainoastaan edellytyksistä alihankkijoille ja tytäryhtiöille ”jos ilmoitettu laitos antaa tietyt vaatimustenmukaisuuden arviointiin liittyvät tehtävät alihankintaan tai käyttää tytäryhtiötä”.

Varsinainen PL 124 §:n edellyttämä säännös, jossa lailla tai lain nojalla mahdollistetaan tiettyjen julkisten hallintotehtävien siirtäminen viranomaiskoneiston ulkopuolelle, vaikuttaa puuttuvan ja tulisi siten lisätä esitykseen. Sääntämisperusteluissa todetaan lisäksi, että ”Tekoälyasetuksen 33 artiklassa säädetään ilmoitetun laitoksen mahdollisuudesta siirtää vaatimustenmukaisuuden arviointiin liittyvät tehtävät suoritettavaksi alihankkijalle.” (s. 145). Kuten edellä ulkoistamisen osalta on todettu, myöskään alihankintaa ei ole sääntöperusteisesti oikeusministeriön käsityksen mukaan asetuksessa ja ehdotetussa laissa mahdollistettu. Sääntämisperustelut, joissa arvioidaan mm. julkisen hallintotehtävän antamisen tarkoituksenmukaisuutta sekä subdelegoinnin mahdollisuutta, näyttävät myös ristiriitaisilta omaksutun tulkinnan kanssa: mikäli suoraan asetuksesta seuraisi se, että nämä tietyt tehtävät on mahdollista antaa muun kuin viranomaisen hoidettavaksi sekä alihankintamahdollisuus, ei PL 124 §:n edellytysten täyttymistä olisi mahdollista samalla tavoin tarkastella.

Ehdotetussa 10 §:ssä säädettäisiin ”julkista hallintotehtävää hoitavan” virkavastuusta. Virkavastuuta koskeva säännös tulisi muotoilla vakiintuneesti, ks. Lainkirjoittajan opas, osio 12.12. Virkavastuusäännöksessä sekä sitä koskevissa perusteluissa olisi asianmukaista yksilöidä tehtävät, joita hoitaessa henkilöön sovelletaan virkavastuuta. Perusteluissa todetaan esimerkiksi ”Ilmoitetun laitoksen tytäryhtiöön tai alihankintana teettämiin toimiin sovelletaan hallinnon yleislakeja ja näiden palveluksessa olevaan henkilöön sovellettaisiin rikosoikeudellista virkavastuuta hänen suorittaessaan ehdotetussa laissa tarkoitettuja tehtäviä.” Samalla kuitenkin viitataan 33 artiklan mukaisiin tehtäviin. Jatkovalmistelussa on perusteluiden ja pykälän tasolla täsmennettävä jo rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen vuoksi, mihin tehtäviin virkavastuusäytäntö ulottuu.

Lisäksi on syytä kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetun 11 §:n mukaan myös tietosuojavaltuutettu on ilmoitettu laitos. Tämän kohdalla kyse ei liene alihankinnasta, josta on kyse toisen asteen tehtävien hankkimisessa (viranomainen – yksityinen – alihankinta). Erityistä virkavastuusäännöstä ei kuitenkaan sovellettaisi 11 §:n 2 momentin nojalla tietosuojavaltuutettuun sen toimiessa ilmoitettuna laitoksena. Mikäli laissa halutaan mahdollistaa, että tietosuojavaltuutettu voisi hankkia mainittuja julkisia hallintotehtäviä viranomaiskoneiston ulkopuolelta, tulisi tällaisiin toimijoihin ulottaa virkavastuusäytäntö 10 §:ää vastaavalla tavalla.

### **Seuraamusmaksut**

Asetuksen 99 artiklan 1 kohdassa säädetään, että ”Jäsenvaltioiden on tässä asetuksessa säädettyjä ehtoja noudattaen säädettävä *seuraamuksista ja muista täytäntöönpanotoimista*, joita voivat olla *myös varoitukset ja muut kuin rahalliset toimenpiteet*, joita sovelletaan toimijoiden rikkoessa tätä asetusta, ja toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet niiden asianmukaisen ja tehokkaan täytäntöönpanon varmistamiseksi, ottaen siten huomioon komission 96 artiklan mukaisesti antamat suuntaviivat.” Tämän lisäksi samassa artiklassa säädetään ”hallinnollisista sakoista” tiettyjen asetuksen mukaisten velvoitteiden noudattamatta jättämisestä.

Luonnoksessa omaksutaan asetuksen rikkomisen johdosta seuraamuksiksi hallinnolliset seuraamusmaksut. Lisäksi tekoälyasetuksen valvonnasta vastaavilla viranomaisilla olisi toimivaltuudet käyttää markkinavalvontalain (laki eräiden tuotteiden markkinavalvonnasta 1137/2016) mukaisia seuraamuksia. Asetuksen 99 artiklan 1 kohta ei kuitenkaan vaikuta edellyttävän juuri markkinavalvontalain mukaisia seuraamuksia. Esityksessä olisi syytä tehdä selkoa siitä, minkä vuoksi juuri markkinavalvontalain mukaiset seuraamukset arvioidaan täyttävän 99 artiklan 1 momentin vaatimuksen huomioiden se, että tekoälyjärjestelmiin liittyy merkittäviä riskejä keskeisille perus- ja ihmisoikeuksille.

### **Uusi sanktiointi ja sanktioidut teot**

Luonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi uusista seuraamusmaksuista. Seuraamusmaksuin sanktioituja tekoja olisi yli 60 erilaista eli seuraamusmaksujärjestelmä olisi hyvin laaja.

Perustuslakivaliokunta on tekoälyasetuksen ehdotuksesta annettua U-kirjettä käsitellessään kiinnittänyt huomiota siihen, että asetusehdotuksen seuraamussäntely voi merkitä, että mikä tahansa osittainkin laiminlyönti voi muodostua virhemaksulla sanktioitavaksi, mikä ei täytä hallinnollisen seuraamusmaksun sääntelylle asetettuja täsmällisyyden ja tarkkara-jaisuuden vaatimuksia (PeVL 10/2016 vp, s. 8, ks. myös PeVL 17/2012 vp) eikä näin avoi-mena ja ennakoimattomuutta luovana vaikuta myöskään oikeasuhtaiselta elinkeinovapau-den rajoitukselta. Valiokunta totesi, että valtioneuvoston on syytä kiinnittää erityistä huomiota seuraamussäntelyn täsmentämiseen jatkovalmistelussa. (PeVL 37/2021 vp, kohta 36). Li-säksi valiokunta kiinnitti laillisuusperiaatteen näkökulmasta huomiota varsin avointen velvoit-ten sanktiointiin (riskin ”hyväksyttävällä” tasolla, PeVL 37/2021 vp, kohta 33).

Edelleen perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkuma-varaa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. PeVL 25/2005 vp). (PeVL 37/2021 vp, kohta 20)

Luonnoksen perusteluissa on asianmukaisesti tarkasteltu seuraamussäännöksiä perustus-lain kannalta, sekä selostettu kansallista liikkumavaraa. Perusteluissa todetaan esimerkiksi, että ”Asetuksen kansallisessa täytäntöönpanossa on katsottu, ettei artiklan 3–5 kohta vel-voita seuraamusmaksujen määräämiseen kaikista kyseisissä mainituissa kohdissa luetel-luista teoista tai laiminlyönneistä, vaan seuraamusmaksuja voitaisiin määrätä ainoastaan rik-komuksista, joiden arviointiin ei sisälly avoimia tai laadullisia kriteerejä.” Tätä lähtökohtaa on pidettävä asianmukaisena huomioiden perustuslain rangaistusluonteisten seuraamusmak-sujen sääntelylle asettamat reunaehdot (kyse perusoikeusrajoituksesta, lisäksi erityisiä oi-keusturvaelementtejä).

#### *Yleistä seuraamusmaksusäännösten muotoilusta*

Vaikka perustuslain 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen täsmällisyysvaatimus ei sellaisenaan kohdistu hallinnollisten seuraamusten sääntelyyn, ei tarkkuuden yleistä vaati-musta kuitenkaan voida tällaisen sääntelyn yhteydessä sivuuttaa (esim. PeVL 37/2021 vp, kohta 32 ja siinä viitatus). Valiokunta on todennut, että laillisuusperiaatteeeseen liittyvistä syistä blankosäännöksiin on syytä suhtautua torjuvasti ja tätä periaatetta on syytä soveltaa myös hallinnollisiin sanktioihin. Blankosäännösten osalta tavoitteena tulee olla, että niiden edellyttämät valtuutusketjut ovat täsmällisiä, rangaistavuuden edellytykset ilmaisevat aineel-liset säännökset on kirjoitettu rikossäännöksiltä vaaditulla tarkkuudella ja nämä säännökset käsittävästä normistosta käy ilmi myös niiden rikkomisen rangaistavuus sekä kriminalisoinnin sisältävässä säännöksessä on jonkinlainen asiallinen luonnehdinta kriminalisoitavaksi tar-koitetusta teosta (PeVM 25/1994 vp). (PeVL 37/2021 vp, kohta 35 ja siinä viitatus). Sank-tiosäännökset on syytä kirjoittaa siten, että laista tulee käydä yksiselitteisesti ilmi, minkä lain-säädännön vastaisista teoista tai laiminlyönneistä voi olla seuraamuksena sanktio. Lisäksi sanktioitavat teot ja laiminlyönnit on laissa luonnehdittava niiden yksilöimiseksi. (ks. Lako osio 12.10.4).

Seuraamussäännökset on muotoiltu ehdotuksessa useassa kohdassa siten, että itse velvol-lisuus, jonka laiminlyönti tai rikkomisen sanktioidaan, jää säännöksessä epäselväksi. Esi-merkiksi 16 §:ssä säädettäisiin, että markkinavalvontaviranomainen voi määrätä seuraamus-maksun suuririskisen tekoälyjärjestelmän tarjoajalle, joka tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo tai laiminlyö velvollisuuden säilyttää tekoälyasetuksen 19 artiklassa tarkoitetut lokitie-dot. Sanktiointisäännöksestä ei kuitenkaan käy ilmi, mihin tämä velvollisuus perustuu (vrt. rikkoo tai laiminlyö x artiklan y kohdassa säädetyn velvollisuuden säilyttää z kohdassa sää-detyt tiedot) – ks. säännönmukaisesti kaikki 16 §:n sanktioinnit. Jatkovalmistelussa kaikki ehdotetut sanktiosäännökset (16–24 §) on tästä näkökulmasta käytävä johdonmukaisesti läpi.

### *Toimivalta määrätä seuraamusmaksu*

Ehdotetun 13 §:n 1 momentin mukaan hallinnollisen seuraamusmaksun määrää toimivaltainen markkinaviranomainen. Markkinavalvontaviranomaisia olisi ehdotuksen mukaan yli kymmenen. Seuraamussääntelyn perusteluiden yhteydessä olisi selkeyttävää luetella kaikki viranomaiset, jotka olisivat toimivaltaisista määräämään seuraamusmaksuja ehdotetun lain ja tekoölyasetuksen nojalla. Edellä lausunnossa on tarkasteltu useiden valvontaviranomaisten muodostamaan järjestelmään liittyviä haasteita mm. soveltamiskäytännön yhtenäisyyden sekä toimivaltaongelmien kannalta. Oikeus hyvään hallintoon sekä oikeusturvaperusoikeus korostuvat hallinnollisia seuraamusmaksuja määrättäessä. Myös kaksoisrangaistavuuden kielto tulee huomioida: viranomaisten välinen toimivalta tulee olla siinä määrin selkeä, että kaksi viranomaista eivät määrää samasta teosta kahta tekoölyasetuksen ja -lain mukaista seuraamusmaksua.

Pykälään omaksuttu ”nojalla” sääntelyä voisi pyrkiä selkeyttämään, esim. käyttämällä muotoa ”18 §:n mukaisen seuraamusmaksun määrää...”. Esimerkiksi pykälän ensimmäinen virke ”Hallinnollisen seuraamusmaksun määrää 18–22 §:n ja 24–26 §:n nojalla toimivaltainen markkinavalvontaviranomainen.” on hyvin epäselvä sen osalta (viranomaisen toimivalta perustuu ilmeisesti 3–6 §:iin ja kyse on siitä, että niiden pykälien mukainen toimivaltainen viranomainen määrää 18–22 ja 24–26 §:n mukaiset seuraamusmaksut).

Seuraamusmaksulautakunta määräisi toisaalta huomattavan suuret seuraamusmaksut sekä ilmoitetulle laitokselle määrättävät seuraamusmaksut ilman eurorajaa (13 §:n 2 mom. sekä 3 mom.). Vaikuttaa siltä, että määräämistoimivaltaa koskeva sääntely on jossain määrin päällekkäistä ja ristiriitaista: ehdotetun 13 §:n 1 momentissa säädettäisiin määräämistoimivallasta toisella tavalla kuin 2 momentissa, kun kyse on 24 §:n nojalla määrättävistä seuraamusmaksuista.

Luonnoksen 13 §:n 3 momentin mukaan, jos 18–22 §:n tai 24–26 §:n mukainen seuraamusmaksu (huom. säännöksen muotoilu) on suuruudeltaan 300 000 euroa tai enemmän, määrää sen 1 momentista poiketen tekoölyjärjestelmien seuraamusmaksulautakunta. Tämä merkitsee siten sitä, että tietosuojalain mukainen seuraamuskollegio ei voi määrätä hallinnollista seuraamusmaksua, mikäli seuraamusmaksu olisi suuruudeltaan 300 000 euroa tai enemmän. Ehdotusta perustellaan sillä, että määrättävä seuraamusmaksu voi olla suuruudeltaan huomattava, minkä vuoksi määräämistoimivalta on perustuslaillisista syistä osoitettava monijäseniselle toimielimelle. Edelleen ”Näin varmistettaisiin se, että huomattavan suurien seuraamusmaksujen määräämisestä vastaisi monijäseninen elin oikeusturvaan liittyvistä syistä.” Ainakaan ehdotuksen säännöskohtaisista perusteluista ei ilmene, minkä vuoksi tietosuojavaltuutetun seuraamuskollegionkin osalta on omaksuttava ehdotettu 13 §:n 3 momentin säännös, joka osoittaa seuraamusmaksujen määräämistoimivallan tekoölyjärjestelmien valvonnan seuraamusmaksulautakunnalle. Nyt käytetty perustelu (erityiset oikeusturvatakeet edellyttävät kollegiaalista päätöksentekoa) ei ole nimittäin yhteensopiva ehdotuksen kanssa (TSV:n kollegio ei voi päättää yli 300 000 euron ylittävistä seuraamusmaksuista).

Vastaavanlainen tilanne koskee myös liikenne- ja viestintäviraston toimivaltaan kuuluvia seuraamusmaksuja: liikenne- ja viestintävirastosta annetun lain 7 a §:n mukaan liikenne- ja viestintäviraston toimivaltaan kuuluvat seuraamusmaksut määrää seuraamuskollegio, kun kyse on suuruudeltaan yli 100 000 euron seuraamusmaksusta. Ehdotettu sääntely merkitsisi ilmeisesti sitä, että kun liikenne- ja viestintävirasto on toimivaltainen viranomainen, 0–100 000 euron suuruisen seuraamusmaksu määrättäisiin työjärjestyksen mukaisesti tavanomaisessa päätöksentekomenettelyssä, 100 001–299 999 euron suuruisen määräisi viraston seuraamuskollegio ja 300 000 euroa tai sen ylittävän seuraamusmaksun määräisi perustettava tekoölyjärjestelmien valvonnan seuraamusmaksulautakunta.

Toimivaltaa koskeva kokonaisuus on jossain määrin hankalasti hahmotettavissa. Ilmeisesti omaksutulla ratkaisulla on ollut tarkoituksena turvata soveltamiskäytännön yhteneväisyyttä erityisesti merkittävän suurissa seuraamusmaksuissa, mitä sinänsä voidaan pitää hyvin perusteltuna päämääränä.

Toimivaltainen viranomainen jää lukijalle jossain määrin epäselväksi, kun kyse on rinnakkaisesta toimivallasta (Tukes ja Tulli) tai kun toimivaltainen viranomainen ilmaistaan epäselvästi ("työsuojeluviranomaiset"). Mikä viranomainen näissä kohdin on toimivaltainen? Minkä sääntelyn nojalla määrittäyty se, mitä tahoja työsuojeluviranomaisilla (perusteluiden mukaan STM ja avit) tarkoitetaan?

### *Seuraamusmaksulautakunta*

Perustuslakivaliokunta on myös tekoälyehdotusta koskevassa lausunnossaan PeVL 37/2021 vp (kohta 37 ja 38) kiinnittänyt huomiota korostuneeseen oikeusturvan tarpeeseen merkittävän suurten seuraamusmaksujen osalta. Perustuslakivaliokunta katsoi tietosuojasetusta täydentävän tietosuojalain arvioinnin yhteydessä, että määräämismenettelyn asianmukaisuutta, riippumattomuutta ja puolueettomuutta perustuslain 21 §:n edellyttämällä tavalla turvaa se, että seuraamusmaksun määräämisestä päättäminen säädetään monijäsenen elimen toimivaltaan kuuluvaksi (PeVL 14/2018 vp, s. 18 ja PeVL 24/2018 vp).

Luonnoksessa ehdotetaankin seuraamusmaksujen määräämistoimivallan organisointia siten, että perustettava liikenne- ja viestintäviraston yhteydessä toimiva tekoälyjärjestelmien valvonnan seuraamusmaksulautakunta määräisi seuraamusmaksut ilmoitetulle laitokselle 23 ja 24 §:n nojalla. Lisäksi jos muu seuraamusmaksu olisi määrältään 300 000 euroa tai enemmän, sen määräisi seuraamusmaksulautakunta. Muissa tilanteissa seuraamusmaksun määräisi toimivaltainen markkinavalvontaviranomainen.

Ehdotetun 14 §:n 2 momentin mukaan liikenne- ja viestintävirasto nimeää lautakunnan puheenjohtajan ja tietosuojavaltuutettu varapuheenjohtajan. Kukin 3 §:ssä tarkoitettu markkinavalvontaviranomainen nimeäisi jäsenen ja henkilökohtaisen varajäsenen. Epäselväksi jää, millä taholla on toimivalta nimittää seuraamusmaksulautakunta. Epäselväksi jää myös se, miten 2 momenttia sovellettaisiin tilanteessa, jossa 3 §:ssä viitattu viranomainen kattaa useamman viranomaisen (esim. "työsuojeluviranomaiset").

Jäsenen kelpoisuusvaatimuksista säädettäisiin 14 §:n 2 momentissa (mm. perehtyneisyys tekoälyjärjestelmiin). Perusteluissa todetaan, että "Markkinavalvontaviranomaisen nimeämisen jäsenen olisi lähtökohtaisesti joka tapauksessa oltava kyseisen viranomaisen palveluksessa toimiva virkamies, mutta jäsen toimisi lautakunnassa sivutoimisesti." Tämä ei kuitenkaan käy mitenkään ilmi ehdotetusta sääntelystä. Jatkovalmistelussa tulee huolellisesti tarkastella jäseniä koskevaa sääntelyä.

Ehdotetun 14 §:n 3 momentissa olisi erityinen virkavastuusäännös, jota perustellaan: "Pykälän 3 momentissa säädettäisiin vakiintuneella tavalla, että seuraamusmaksulautakunnan jäsenenä ja varajäsenenä sovellettaisiin rikosoikeudellista virkavastuuta tämän hoitaessa lautakunnalle säädettyjä tehtäviä." Säännöstä ei ole myöskään arvioitu ehdotuksen säätämisperusteluissa. Erityinen virkavastuusäännös koskee keskeisesti tilanteita, joissa kyse on PL 124 §:n tarkoittamasta tilanteesta, eli julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Vaikuttaa siltä, että ehdotuksessa seuraamusmaksulautakunta olisi kuitenkin viranomainen ja sen jäsenet julkista valtaa käyttäviä virkamiehiä. Lisäksi jatkovalmistelussa on syytä arvioida lautakuntaa koskevaa sääntelyä PL 119 §:n 2 momentin kannalta.

Ehdotettu riippumattomuus- ja puolueettomuusvaatimus ("Lautakunnan jäsen toimii tehtävässään riippumattomasti ja puolueettomasti.") jää epäselväksi. Tämän suhde esimerkiksi hallintolain esteellisyyssäännöksiin sekä hallinnon oikeusperiaatteisiin (HL 6 §) jää

epäselväksi. Säännöstä ei ole perusteltu. Vai onko tarkoitus, että lautakunta itsessään on virastosta riippumaton ja puolueeton elin?

Päätös tehtäisiin esittelystä ja 14 §:n 4 momentissa säädettäisiin, kuka toimii esittelijänä. Säännös vaikuttaa olevan päällekkäinen 13 §:n 2 momentin kanssa. Epäselväksi jää, miten esittelymenettelyä koskevaa säännöstä on ajateltu sovellettavaksi esimerkiksi tilanteissa, joissa 3 §:ssä tarkoitettu toimivaltainen viranomaislainen kattaa useamman viranomaisen (esim. ”työsuojeluviranomaiset”, Tukes ja Tulli). Huom. lisäksi edellä Kansaneläkelaitoksen valvojina toimivista valtuutetuista todettu.

Säännöskohtaiset perustelut 14 §:n 4 momentin osalta ovat puutteelliset. Perusteluista ei käy ilmi, minkä vuoksi ehdotetaan sääntelyä, jonka mukaan lautakunta on päätösvaltainen, kun paikalla on puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja sekä juuri kaksi jäsentä tai varajäsentä. Esityksessä on välttämätöntä tehdä selkoa jäsenten kokonaislukumäärästä sekä arviointia siitä, mikä katsotaan olevan ja millä perusteella asianmukainen päätösvaltaisuus. Vaikuttaa siltä, että varsinaisia jäseniä olisi puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan lisäksi ainakin yhdeksän, jolloin päätösvaltaisuutta 1+2 kokoonpanossa voidaan pitää jokseenkin kyseenalaisena, huomioiden sekin, että tarkoituksena on perusteluiden mukaan ollut se, että ”Monijäsenisyys turvaisi osaltaan sitä, että seuraamusmaksujen määräämisessä olisi mahdollista hyödyntää monen eri viranomaisen toimialakohtaista erityistä asiantuntemusta” (s. 139).

#### *Käyttöönottajan seuraamusmaksut*

Ehdotettu 20 § koskisi markkinavalvontaviranomaisen toimivaltaa määrätä seuraamusmaksu suuririskisen tekoälyjärjestelmän käyttöönottajalle. Kuten edellä on selostettu, myöskään tästä pykälästä ei ilmene selkeästi, mihin sanktioitavaksi ehdotettu velvoite perustuu (esim. ”tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo tai laiminlyö velvollisuutensa varmistaa, että tekoälyjärjestelmän toimintaa valvotaan”). Sanktiointisäännöksessä tulee yksilöidä, mistä laissa tai asetuksessa säädetystä velvoitteesta on kyse.

Ilmeisesti käyttöönottaja ei olisi markkinavalvontalaissa tai markkinavalvonta-asetuksessa tarkoitettu talouden toimija, johon ko. säädöksissä tarkoitettavat valvontatoimet ja seuraamukset voidaan kohdistaa. Onko siten niin, että käyttöönottajan tekoälyasetuksen velvoitteiden rikkomisesta seuraamuksena voi olla vain seuraamusmaksu, ja onko toisaalta valmistelussa arvioitu, että vain seuraamusmaksuihin perustuva seuraamusjärjestelmä on näiden velvoitteiden valvonnan suhteen tehokas?

#### *Seuraamusmaksun kokonaisarviointi*

Luonnokseen on omaksuttu sääntelyä seuraamusmaksujen alarajasta, missä on kyse kansallisen liikkumavaran käytöstä. Kun seuraamusmaksusääntely mahdollistaa seuraamusmaksun määrässä hyvin laajan harkinnan, voidaan ennakoitavuuden ja sääntelyn täsmällisyyden näkökulmasta ehdotettua sääntelyä, jossa huomioidaan lisäksi luonnolliset ja oikeushenkilöt, pitää perusteltuna. Perusteluista ei kuitenkaan käy ilmi, minkä vuoksi juuri näitä euromääriä ehdotetaan.

Perustuslakivaliokunta on tekoälyehdotusta koskevassa lausunnossaan pitänyt ehdotettavia seuraamusmaksuja suhteellisen suurina, erityisesti mikäli tarkoituksena on soveltaa niitä myös luonnollisiin henkilöihin. (PeVL 37/2021 vp, kohta 39). Asetuksen 99 artiklan 3–6 kohdissa enimmäismäärän (esim. 35 000 000 euroa) kohdalla ei ole tehty jaottelua luonnollisiin ja oikeushenkilöihin, minkä vuoksi vaikuttaa siltä, että ko. enimmäismäärää sovellettaisiin myös luonnollisiin henkilöihin. Ilmeisesti enimmäismäärä koskisi myös luonnollisia henkilöitä?



Perusteluissa todetaan, että säännöksessä viitataan informatiivisesti asetuksen sääntelyyn. Jatkovalmistelussa on syytä tarkastella systemaattisesti, että informatiiviset viittaukset ovat muodoltaan nimenomaan informatiivisia ja aineelliset aineellisia. Vaikuttaa siltä, että esimerkiksi ehdotetussa 15 §:ssä tulisi säätää: Seuraamusmaksun määrässä ja määräämisessä huomioitavista seikoista säädetään tekoälyasetuksen 99 artiklan 7 kohdassa. Seuraamusmaksun enimmäismäärästä säädetään tekoälyasetuksen 99 artiklan 3–6 kohdissa.

### *Seuraamusmaksun määräämättä jättäminen*

Luonnoksen 25 §:n 3 momentissa rajattaisiin viranomaiset ja julkisyhteisöt ehdotetun uuden seuraamusmaksun ulkopuolelle. Ehdotus on perusteltu. Perustuslakivaliokunta on nimenomaisesti painottanut, että EU-säädöksen mahdollistamaa kansallista liikkumavaraa käytetään siten, että viranomaiset rajataan hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevan sääntelyn ulkopuolelle tai edellyttänyt, että tällaisesta liikkumavarasta varmistutaan neuvotteluissa (PeVL 37/2021 vp – myös PeVL 14/2018 vp, PeVL 13/2023 vp). Ehdotetun 20 §:n ja 23 §:n (käyttönottajan seuraamusmaksu) viranomaisiin lähtökohtaisesti kohdistettavia seuraamusmaksuja sisältyisi myös ehdotettuun 21 §:ään (ilmoitetun laitoksen seuraamusmaksu) sillä tietosuojavaluutettu olisi 11 §:n nojalla ilmoitettu laitos.

Perusteluja selkeyttäisi maininta siitä, mitkä ovat sellaisia veloituksia, joiden rikkomiseen tai laiminlyöntiin ehdotetaan liitettäväksi seuraamusmaksu, ja jotka koskevat myös viranomais-toimijoita. Lisäksi olisi hyvä tehdä selkoa siitä, mitä seuraamuksia näihin kohdistuu asetuksen mukaisten veloitteiden rikkomisesta ja valvontajärjestelmästä.

Ehdotetun 23 §:n 3 momentin mukaan ko. pykälän nojalla ei saa määrätä seuraamusmaksua sille, jolle on määrätty samasta teosta yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklassa tarkoitettu seuraamusmaksu. Säännös on omaksuttu kaksoisrangaistavuuden kiellon vuoksi. Perusteluissa todetaan ”Tekoälyasetuksen 5 artiklan mukaisten kieltojen rikkomisessa voi olla suurella todennäköisyydellä kyse henkilötietojen käsittelystä tavalla, joka ei ole yhteensopivaa tietosuojalainsäädännön kanssa. Koska tekoälyasetuksella ei yleisesti vaikuteta tietosuojalainsäädännön soveltamiseen, olisi tietosuojalainsäädäntöä valvovalla viranomaisella ensisijainen toimivalta puuttua käsittelyyn, joka rikkoo kyseistä lainsäädäntöä. Vain, jos yleisen tietosuoja-asetuksen nojalla samasta toiminnasta tai rikkomuksesta ei ole ollut aiheutta määrätä seuraamusmaksua, voisi kyseeseen tulla tekoälyasetuksen rikkomista koskeva seuraamusmaksu.” (s. 125).

Tekoälyasetuksessa ei ilmeisesti säädetä 99 artiklan 3 kohdan mukaisten seuraamusmaksujen ja tietosuoja-asetuksen mukaisten seuraamusmaksujen välisestä suhteesta tai edellytetä tästä säädettäväksi kansallisesti kaksoisrangaistavuuden kiellon vuoksi. On merkillepantavaa, että EU-lainsäätaja on nimenomaisesti edellyttänyt molempien tekojen (tekoälyasetuksen 99 artiklan 3 kohdan sekä tietosuoja-asetuksen) rikkomisen sanktiointia.

Ne bis in idem -periaate saa sisältönsä keskeisesti Euroopan unionin tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä, joka on myös luonteeltaan kehittyvää. EIS 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklassa säädetty kaksoisrangaistavuuden kieltö tulee huomioida riippumatta siitä, sisällytetäänkö sitä koskeva säännös kansalliseen täytäntöönpanolakiin. Tekoälyasetuksen tarkoituksen voidaan arvioida kiinnittyvän jossain määrin laajempaan joukkoon perusoikeuksia ja sillä voidaan arvioida suojattavan jossain määrin laajemmin eri perusoikeuksia kuin tietosuoja-asetuksella. Lisäksi tekoälyasetuksen veloitteiden rikkomisen vaikutukset voivat olla ilmeisesti huomattavasti laajempia kuin tietosuoja-asetuksen. (ks. esim. tekoälyasetuksen resitaalit 1, 8, 28).

Euroopan unionin tuomioistuin on todennut ratkaisussaan bpost (C-117/2020), että ” - - se, että kahdella menettelyllä tavoitellaan erilaisia yleisen edun mukaisia tavoitteita, joita on oikeutettua suojata samanaikaisesti, voidaan - - ottaa huomioon - - että nämä menettelyt

täydentävät toisiaan ja että kyseisestä päällekkäisyydestä aiheutuva lisärasitus voidaan siten oikeuttaa tavoitelluilla kahdella päämäärällä. - - Menettelyillä pyritään toisiaan täydentäviin päämääriin, jotka liittyvät kyseessä olevan saman rangaistavan teon eri ulottuvuuksiin.” Tuomioistuimien katsoi, että perusoikeuskirjan 50 ja 52.1 artikla eivät ole esteenä samasta teosta määrätylle toiselle seuraamusmaksulle edellyttäen, että on olemassa selkeitä ja täsmällisiä sääntöjä, joiden perusteella voidaan ennakoida, mitkä toimet ja laiminlyönnit voivat olla menettelyjen ja seuraamusten päällekkäisyyden sekä kahden toimivaltaisen viranomaisen välisen yhteensovittamisen kohteena, että molemmat menettelyt on toteutettu riittävän yhteensovitettusti ja ajallisesti lähellä toisiaan ja että määrättyjen seuraamusten kokonaisuus vastaa rikkomisten vakavuutta.

Keskeistä on, että ehdotettu 23 §:n 3 momentin säännös arvioidaan tarpeelliseksi ja että kansallisesti ei omaksuta esteitä EU-oikeuden tehokkaalle täytäntöönpanolle esimerkiksi rajoittamalla seuraamusmaksutoimivaltaa siitä, mitä EU-lainsäätäjä on arvioinut tarpeelliseksi tekoälysäädöksen tehokkaan valvonnan kannalta huomioiden myös EUTI:n oikeuskäytäntö.

### *Muutoksenhaku*

Lain 29 § sisältäisi aiheellisesti muutoksenhakua koskevan viittaussäännöksen sekä sääntelyä oikaisuvaatimusmenettelyn käytöstä. Ehdotuksen 2 §:n kohdalla lausunnossa edellä on kommentoitu uhkasakkoa koskevaa säännöstä. Muutoksenhakua uhkasakon asettamiseen koskeva säännös vaikuttaa tarpeettomalta, sillä toimivalta uhkasakon asettamiseen perustuu markkinavalvontalakiin.

Perusteluissa todetaan, että ”Ehdotetun lain nojalla tehtyyn viranomaisen päätökseen olisi mahdollista hakea muutosta hallintotuomioistuimelta.” (s. 127). Jatkovalmistelussa olisi syytä varmistua siitä, tehdäänkö myös tekoälyasetuksen nojalla sellaisia päätöksiä, joihin kyseinen muutoksenhakuoikeus liittyy, vai onko kyse vain ehdotetun lain nojalla tehtävistä.

Oikaisuvaatimusmenettelyä koskeva säännös olisi perusteltua sijoittaa muutoksenhakua hallintotuomioistuimeen koskevaa säännöstä ennen (ks. Lako osio 12.13.2).

Asetuksen 85 artiklan 1 kohdan mukaan ”Kaikki luonnolliset henkilöt tai oikeushenkilöt, joilla on perusteita katsoa, että tämän asetuksen säännöksiä on rikottu, voivat tehdä valituksia asiaankuuluvalla markkinavalvontaviranomaiselle, sanotun kuitenkaan rajoittamatta muita hallinnollisia muutoksenhakukeinoja tai oikeussuojakeinoja.” Jatkovalmistelussa olisi syytä sisällyttää luonnokseen arviointi siitä, katsotaanko nykyisten, säännönmukaisten oikeussuojakeinojen olevan riittäviä tämän artiklan veloitteen täyttämiseksi.

### **Esitysluonnoksen vaikutukset tietosuojavaltuutetulle**

Esitysluonnoksessa tuodaan esiin viranomaisvaikutuksia ja vaikutuksia valtion talousarvioon. Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että vaikutukset eri viranomaisille tuodaan esiin mahdollisimman kattavasti. Oikeusministeriö yhtyy esitysluonnoksen kirjaukseen siitä, että vaikutuksia on vaikea arvioida yksityiskohtaisesti. Tästä syystä arviot annetaan esitysluonnoksessa pitkälti mahdollisina vaikutuksina. Tästä huolimatta esitysluonnoksessa olisi ollut hyvä tuoda jo tässä vaiheessa esiin määrällisiä tai laadullisia näkökohtia, kuten valvottavien lukumääräarvioita tai arvioita käytössä olevista tekoälyjärjestelmistä, jotka helpottaisivat myös lausunnonantajien taloudellisten vaikutusten arvioinnissa. Vaikutusten arviointia on jatkovalmistelun aikana välttämätöntä täydentää yksityiskohtaisemmilla määrällisillä ja laadullisilla arvioilla. Siltä osin kuin on kyse tietosuojavaltuutetulle osoitettavista tehtävistä, ehdotukset kaipaavat myös eräiltä osin täsmentämistä. Oikeusministeriö kommentoi niitä jäljempänä

yksityiskohtaisemmin. Vaikutusarviot oletettavasti täsmentyvätkin monelta osin jatkovalmistelun aikana.

Oikeusministeriö korostaa, että tietosuojavaltuutetun osalta markkinavalvontatehtävä olisi kokonaan uusi tehtävä, joka poikkeaisi luonteeltaan huomattavasti yleisesti sovellettavan tietosuojalainsäädännön mukaisesta henkilötietojen käsittelyyn liittyvien velvoitteiden noudattamisen valvonnasta. Markkinavalvontaan sovellettaisiin tekoälyasetuksen 74 artiklan ja 1. lakiehdotuksen mukaisesti myös Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta markkinavalvonnasta ja tuotteiden vaatimustenmukaisuudesta. Kyse ei siten ole lähtökohtaisesti henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuuden valvonnasta, vaan tietosuojavaltuutetun osalta esitysluonnoksen ehdotukset tarkoittaisivat nykyisestä poikkeavien toimivaltuuksien ja sääntelyn soveltamista. Siten esitysluonnoksen vaikutukset eivät ole potentiaalisia, vaan varmoja lisätyötä aiheuttavia vaikutuksia. Jatkovalmistelun aikana on myös tarpeen selvittää, mahdollistaako nykyisin tietosuojavaltuutetun toimiston käytössä oleva asiainhallintajärjestelmä kaikilta osin uusien valvonta-asioiden käsittelyn, huomioiden sen, että osa ehdotetuista valvontatehtävistä poikkeaa oleellisesti henkilötietojen käsittelyn valvonnasta.

Esitysluonnoksen mukaan tietosuojavaltuutettu valvoisi suuririskisiä tekoälyjärjestelmiä, jotka on tarkoitettu käytettäväksi tekoälyasetuksen III liitteen 1 kohdan mukaisella biometristen tunnisteiden alalla, 3 kohdan mukaisella varhaiskasvatuksen ja koulutuksen alalla, 4 kohdan mukaisella työllistämisen, henkilöstöhallinnon ja itsenäisen ammatinharjoittamisen alalla, 6 kohdan mukaisella lainvalvonnan alalla, 7 kohdan mukaisella muuttoliikkeen hallinnan, turvapaikka-asioiden ja rajavalvonnan alalla sekä 8 kohdan mukaisella oikeudenhoidon ja demokraattisten prosessien alalla. Lisäksi tietosuojavaltuutettu valvoisi 5 kohdan b alakohdan mukaisia suuririskisiä tekoälyjärjestelmiä, jotka on tarkoitettu käytettäväksi luonnollisten henkilöiden luottokelpoisuuden arviointiin tai heidän luottopisteytyksensä määrittämiseen, lukuun ottamatta tekoälyjärjestelmiä, jotka on tarkoitettu käytettäväksi talouspetosten havaitsemiseen. (s. 82) Oikeusministeriö suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti siihen, että tietosuojavaltuutettu toimii markkinavalvontaviranomaisena silloin, kun kyse on suuririskisistä tekoälyjärjestelmistä, joiden käyttämisessä henkilötietojen käsittely on keskeinen osa tekoälyjärjestelmän toimintaa. Oikeusministeriö toteaa kuitenkin, että jo nykyisellään merkittävästi aliresursoidun tietosuojavaltuutetun ei ole mahdollista suoriutua uudesta valvontatehtävästä ainakaan ehdotetussa laajuudessaan ilman riittävää lisäresursointia. Taloudellisia vaikutuksia on lopullisessa esityksessä tuotava esiin myös tietosuojavaltuutetun osalta yksityiskohtaisemmin.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että velvollisuus nimetä tietosuojan valvontaviranomainen markkinavalvontaviranomaiseksi koskee 8 kohdan mukaan liitteessä III olevassa 1 kohdassa tarkoitettuja tekoälyjärjestelmiä, siltä osin kuin näitä järjestelmiä käytetään lainvalvontatarkoituksessa, rajaturvallisuudessa sekä oikeuden ja demokratian turvaamisessa, sekä 6, 7 ja 8 kohdassa lueteltuja suuririskisiä tekoälyjärjestelmiä. Sen sijaan 3 ja 4 kohdassa sekä 5 kohdan b alakohdassa tarkoitettujen tekoälyjärjestelmien markkinavalvontaviranomainen vaikuttaisi olevan täysin kansallisessa harkinnassa.

Siltä osin kuin on kyse III liitteen 5 kohdan b alakohdassa tarkoitetuista luottokelpoisuuden arviointiin tai luottopisteytykseen käytettävistä tekoälyjärjestelmistä, tietosuojavaltuutetulla on mahdollisesti tekoälyjärjestelmiä käyttävien luottotietotoiminnan harjoittajien osalta luottotietolain nojalla myös tietosuojalainsäädännön mukaista valvontatoimivaltaa täydentäviä toimivaltuuksia. Luottotietolaissa säädetään luottotietotoiminnan harjoittajien osalta automatisoidusta luottokelpoisuuden arvioinnista, joka kohdistuu luonnollisiin henkilöihin. Automatisoidut luottokelpoisuusarviot muodostetaan luottotietotoiminnan harjoittajien rekisteritietojen perusteella, ja kyse on henkilötiedoista. Siten tietosuojavaltuutetun valvontavastuuta koskeva ehdotus on luottokelpoisuuden arviointiin käytettävien järjestelmien osalta

lähtökohtaisesti perusteltu. Luonnollisen henkilön luottokelpoisuutta arvioivia luottotietotoinnin harjoittajia on Suomessa toiminut viime vuosina kaksi. Myös tältä osin on kuitenkin hyvä huomata, että tehtävällä voi olla resurssivaikutuksia. Tekoälyä hyödyntäviä luottopisteytysmenetelmiä voivat käyttää myös luotonantajat, eikä tällaisten luotonantajien lukumäärä ole oikeusministeriön tiedossa. Tietosuojavaltuutettu valvoo myös luotonantajia siltä osin kuin on kyse henkilötietojen käsittelystä ja luottotietojen asianmukaisesta käsittelystä. Riippuen tilanteesta, valvontavastuu voi kuitenkin jakautua muiden viranomaisten kanssa. Luotonantajat ovat ottaneet viime vuosina käyttöön automatisoituja luotonmyöntöprosesseja, mutta oikeusministeriön tiedossa ei ole, liittyykö tai missä määrin niihin voisi liittyä tekoälyn hyödyntämistä. Joka tapauksessa hallituksen esityksessä voisi tulla esiin ainakin suuntaa antavia vaikutuksia, esimerkiksi esittämällä lukumääriä valvonnan piiriin tulevista toimijoista kuten Finanssivalvonnan valvonnassa olevat kuluttajaluotonantajat.

Asetuksen III liitteen 3 ja 4 kohdan osalta ehdotusta tulee arvioida vielä tarkemmin jatkovalmistelun aikana, huomioiden resurssivaikutukset. Perusteluissa viitataan Euroopan tietosuojaneuvoston lausuntoon (3/2024, 16.7.2024), jossa suositetaan, että tietosuojavaltuutetuille osoitettaisiin suuririskisten tekoälyjärjestelmien markkinavalvontaan liittyviä tehtäviä, erityisesti jos kyseisiä järjestelmiä käytetään sektoreilla, jotka vaikuttavat luonnollisten henkilöiden oikeuksiin ja vapauksiin koskien henkilötietojen käsittelyä. Ehdotusta perustellaan edellä mainitun lausunnon ainoastaan sillä, että kyseisillä aloilla käytettävät tekoälyjärjestelmät liittyvät keskeisesti myös henkilötietojen käsittelyyn. Henkilötietojen käsittelyä liittyyneen kuitenkin tyypillisesti muihinkin tekoälyjärjestelmiin. Jos ehdotuksessa päätetään pitäytyä, säännöskohtaisissa perusteluissa olisi syytä selostaa III liitteen 3 ja 4 kohdan valossa yksityiskohtaisemmin, minkä tyyppisistä tekoälyjärjestelmistä olisi tarkemmin ottaen kyse ja miltä osin ne vaikuttaisivat henkilötietojen suojaan. Erityisesti 4 kohdan soveltamisala vaikuttaa hyvin laajalta. Oikeusministeriö suhtautuu 3 ja 4 kohtaa koskevaan ehdotukseen alustavasti varauksella, huomioiden tekoälyasetuksen täytäntöönpanon mittavat vaikutukset TSV:n resursseihin kokonaisuutena.

Tietosuojavaltuutettu valvoisi 1. lakiehdotuksen 4 §:n mukaisesti tekoälyasetuksen 5 artiklan mukaisten kiellettyjen tekoälyyn liittyvien käytäntöjen noudattamista. Ehdotusta perustellaan sillä, että useat kielletyistä tekoälykäytännöistä liittyvät tarkoituksiin, jotka perustuvat keskeisesti henkilötietojen käsittelyyn, ja sillä, että tietosuojavaltuutettu valvoo henkilötietojen käsittelyn asianmukaisuutta myös kiellettyjen tekoälykäytännöiden osalta. Jatkovalmistelun aikana ehdotusta olisi syytä arvioida vielä tarkemmin ja tuoda perusteluissa esiin yksityiskohtaisemmin, minkä tyyppisistä manipulatiivisia tekoälyyn liittyvistä käytännöistä voisi olla kyse ja minkä tyyppistä valvontaa tehtävä edellyttäisi. Ilman tällaisia täsmennyksiä ehdotuksen resurssivaikutuksia on mahdotonta arvioida. Vaikka asetuksen johdanto-osan perusteluissa viitataan kiellettyjen käytäntöjen (erityisesti manipulatiivisten menettelyjen) vaikutuksista perusoikeuksiin, tietosuojavaikutukset on vain yksi esimerkki perusoikeusvaikutuksista. Asetuksen johdanto-osan kappaleista ei pysty suoraan saamaan tukea esitysluonnoksen perusteluille. Sinänsä osassa kielletyissä käytännöissä on epäilemättä kyse kokonaan tai osittain henkilötietojen käsittelystä, mutta manipulatiivisia tekoälykäytäntöjä voi olla muitakin. Esimerkkejä tilanteista, joissa ei ole kyse puhtaasti henkilötietojen käsittelystä, voisi löytyä esimerkiksi kuluttajille suunnatusta markkinoinnista tai terveydenhuollon alalta, esimerkiksi tietokoneen ja aivojen rajapintaa hyödyntävät hoitomenetelmät. Ehdotettu valvontatehtävä voi tarkoittaa laajaakin valvontavastuuta, huomioiden sen, että lähtökohtaisesti kielletyt käytännöt voisivat liittyä minkä tahansa tekoälyasetuksen soveltamisalaan kuuluvalla toimialalla käytettäviin tekoälyjärjestelmiin.

Tietosuojavaltuutetulle ehdotetaan myös säädettäväksi tehtävä toimia ilmoitettuna laitoksena, kun lainvalvonta-, maahanmuutto- tai turvapaikkaviranomaisten olisi tarkoitus ottaa käyttöön tekoälyasetuksen III liitteen 1 kohdassa tarkoitettu suuririskinen tekoälyjärjestelmä.

Lisäksi tietosuojavaltuutettu toimisi ehdotetun seuraamusmaksulautakunnan yhtenä jäsenenä. Nämä tehtävät vaikuttaisivat välttämättömiltä tietosuoja-asetuksen valossa. Tehtävien hoitamisen edellyttämän lisäresursointitarpeen selvittämiseksi tehtävien resurssivaikutuksia on välttämättömästi arvioida tarkemmin jatkovalmistelun aikana tarkemmin.

## Seuraamusmaksujen täytäntöönpano

Esitysluonnoksessa ehdotetaan asetukseen perustuvaa seuraamusmaksua täsmentävää sääntelyä muun muassa seuraamusmaksujen täytäntöönpanosta. Seuraamusmaksujen täytäntöönpanosta vastaisi Oikeusrekisterikeskus ja täytäntöönpanossa sovellettaisiin sakon täytäntöönpanosta annettua lakia.

Esitysluonnoksessa on asianmukaisesti arvioitu vuosittain määrättävien seuraamusmaksujen määrää, joka on arvioitu muutamiksi maksuiksi vuosittain. Oikeusministeriön käsityksen mukaan tästä ei aiheudu Oikeusrekisterikeskukselle olennaisia taloudellisia vaikutuksia. Oikeusministeriö ehdottaa kuitenkin, että hallituksen esityksen perusteluja täydennettäisiin maininnalla siitä, että säädettävistä uusista seuraamusmaksuista voi kokonaisuutenaan aiheutua Oikeusrekisterikeskukselle määrärahatarpeita. Muotoilu voisi olla esimerkiksi:

”Kuitenkin koska esitetyt arviot seuraamusmaksujen määrästä perustuvat arvioihin ja seuraamusmaksuja voi syntyä vuosittain eri hallinnonaloilla useita, yhteisvaikutus Oikeusrekisterikeskuksen kokonaistyömäärään näkyy viiveellä ja mahdollinen lisäresursoinnin tarve tulee täsmentymään vasta myöhemmin. Eri hallinnonalojen seuraamusmaksujen täytäntöönpanossa on kyse pysyväisluonteisesta tehtävästä ja Oikeusrekisterikeskukselle mahdollisesti syntyvät lisämäärärahatarpeet käsitellään julkisen talouden suunnitelmia ja valtiontalouden arvioita koskeissa menettelyissä.”

Oikeusministeriön käsityksen mukaan esityksessä ehdotetut säännökset seuraamusmaksun täytäntöönpanosta noudattavat nykyisiä lainvalmisteluohjeita. Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että eduskunnalle on alkuvuonna 2025 tarkoitus antaa hallituksen esitys, jossa uudistetaan sakon täytäntöönpanosta annetun lain säännöksiä erityisesti seuraamusmaksujen täytäntöönpanon osalta. Tämän esityksen jatkovalmistelussa tulee huomioida mainitusta esityksestä aiheutuvat muutostarpeet ja tarvittaessa sovittaa esitykset yhteen eduskuntakäsittelyn aikana.

## Muut huomiot

Oikeusministeriö kiinnittää yleisesti huomiota siihen, että tekoälysäädös on pääosin suoraan sovellettava asetus ja kansallinen sääntely on mahdollista vain siltä osin kuin asetus nimenomaisesti edellyttää sääntelyä tai sallii sen. Asetus sisältää jossain määrin kansallista liikkumavaraa. Riippumatta siitä, miten liikkumavaraa käytetään valvontaviranomaisten nimeämiseksi, nimettäville viranomaisille seuraa väistämättä taloudellisia vaikutuksia. Sillä, missä määrin uuteen sääntelyyn perustuvat valvontatehtävät poikkeavat olemassa olevista kyseessä olevan yksittäisen viranomaisen tehtävistä, on kuitenkin merkitystä lisätyövaikutusten kannalta.

Hallituksen esityksen luonnosta tulisi täydentää jatkovalmistelun aikana valvontaviranomaisia koskevia vaihtoehtoisia toteutustapoja koskevalla arvioinnilla, mukaan lukien vaihtoehtoisten toteutustapojen taloudelliset vaikutukset. Oikeusministeriö toteaa lisäksi, että tekoälyasetuksen toimeenpanolla voi olla vaikutuksia myös muille kuin esitysluonnoksesta ilmeville viranomaisille. Esimerkiksi yhdenvertaisuusvaltuutetulle voi seurata oikeusministeriön

käsityksen mukaan lisätyövaikutusta, huomioiden tekoälyjärjestelmien potentiaaliset vaikutukset erityisesti henkilöiden yhdenvertaisuuteen ja syrjinnän kieltoon.

Osastopäällikkö

Johanna Suurpää

Lainsäädäntöneuvos

Virpi Koivu

Liitteet

-

Jakelu

Työ- ja elinkeinoministeriö

Tiedoksi

Oikeusministeriön kansliapäällikkö, valtiosihteeri, oikeusministerin erityisavustaja

**VN/17593/2024-OM-124**

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: